

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tuntutan *good corporate governance* dan reformasi pengelolaan sektor publik yang ditandai dengan munculnya era *New Public Management* (NPM), dengan tiga prinsip utamanya yang berlaku secara universal yaitu profesional, transparansi, dan akuntabilitas, telah mendorong adanya usaha untuk meningkatkan kinerja di bidang pengelolaan keuangan negara. NPM berawal dari teori manajemen yang beranggapan bahwa praktik bisnis komersial dan manajemen sektor swasta lebih baik dibandingkan dengan praktik dan manajemen pada sektor publik. Untuk itu perlu diadopsi beberapa praktik dan teknik manajemen yang diterapkan di sektor swasta ke dalam sektor publik (Mardiasmo, 2002: 16).

Perubahan pada sektor publik tersebut, diikuti pula dengan perubahan pada akuntansi sektor publik, yaitu perubahan sistem akuntansi dari akuntansi berbasis kas menjadi akuntansi berbasis akrual. Sistem akuntansi berbasis kas dianggap tidak lagi memuaskan, terutama karena kurang akurat dalam menyajikan gambaran keuangan dan dalam memberikan informasi manajemen yang berguna untuk memfasilitasi perencanaan dan proses kinerja (Cohen, et al, 2007 dalam Kusuma, 2013: 1).

Dalam upaya pengadopsian NPM di Indonesia pada bidang pengelolaan keuangan negara, pemerintah telah menetapkan paket perundang-undangan keuangan negara. Dimulai dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang

Keuangan Negara. Kemudian dilanjutkan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara dan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketentuan dalam Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara pasal 36 ayat (1), mensyaratkan pemerintah untuk menerapkan sistem akuntansi berbasis akrual paling lambat 5 tahun sejak diterbitkannya Undang-undang tersebut yaitu pada tahun 2008. Selama basis akrual belum dilaksanakan, pemerintah menjalankan sistem akuntansi menggunakan basis akuntansi *cash towards accrual*. Hal ini didukung dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) sebagai dasar pelaksanaan sistem akuntansi pemerintahan dengan basis *cash towards accrual*.

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 36 ayat (1) tentang keuangan negara yang mengamanatkan penggunaan basis akrual dalam pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja, berbunyi sebagai berikut:

“Ketentuan mengenai pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 13,14,15 dan 16 undang-undang ini dilaksanakan selambat-lambatnya dalam 5 (lima) tahun. Selama pengakuan dan pengukuran pendapatan dan belanja berbasis akrual belum dilaksanakan digunakan pengakuan dan pengukuran berbasis kas”.

Untuk menindaklanjuti amanat undang-undang di atas, Komisi Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP) kemudian menyusun Standar Akuntansi Pemerintahan berbasis akrual yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

2005. Berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual membawa perubahan besar dalam sistem pengelolaan keuangan di Indonesia, yaitu perubahan dari basis kas menuju akrual menjadi basis akrual penuh dalam pengakuan transaksi keuangan pemerintah. Dan hal ini juga berarti bahwa pemerintah mempunyai kewajiban segera menerapkan SAP berbasis akrual selambat-lambatnya tahun 2015.

Menurut Permendagri Nomor 64 Tahun 2013, akuntansi berbasis akrual adalah suatu basis akuntansi dimana transaksi ekonomi dan peristiwa lainnya diakui, dicatat dan disajikan dalam laporan keuangan pada saat terjadinya transaksi tersebut, tanpa memperhatikan waktu kas atau setara kas diterima atau dibayarkan. Sehingga, dalam akuntansi berbasis akrual waktu pencatatan (*recording*) sesuai dengan saat terjadinya arus sumber daya dan dapat menyediakan informasi yang paling komprehensif karena seluruh arus sumber daya dicatat (KSAP, 2006: 3). Oleh karena itu, transaksi-transaksi dan peristiwa-peristiwa dicatat dalam catatan akuntansi dan diakui dalam laporan keuangan pada periode terjadinya. Selanjutnya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 :

“SAP Berbasis Akrual adalah SAP yang mengakui pendapatan, beban, aset, utang, dan ekuitas dalam pelaporan finansial berbasis akrual, serta mengakui pendapatan, belanja, dan pembiayaan dalam pelaporan pelaksanaan anggaran berdasarkan basis yang ditetapkan dalam APBN/APBD.”

Sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010, pemerintah daerah wajib menyusun laporan keuangan yang terdiri dari laporan pelaksanaan anggaran dan laporan finansial paling lambat pada tahun anggaran 2015. Oleh karena itu, tahun 2015 merupakan tahun

yang sangat krusial dalam bidang pelaporan keuangan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hal tersebut karena pada tahun 2015 terjadi perubahan basis akuntansi pada pemerintah propinsi dan seluruh pemerintah kabupaten/kota di Indonesia, dari yang sebelumnya menggunakan sistem akuntansi berbasis kas menuju akrual (*cash toward accrual basis*) menjadi sistem akuntansi berbasis akrual (*accrual basis*).

Dalam banyak literatur, akuntansi akrual diyakini mempunyai beberapa manfaat bagi pemerintah daerah. Adapun manfaat tersebut sebagaimana dijelaskan Nasution (2008) dalam Ichsan (2013: 49) antara lain: (1) dapat diukur biaya pelayanan jasa pemerintahan dan efisiensi serta kinerja pemerintah; (2) dapat diketahui kewajiban kontinjensi pemerintah karena dicatat komitmen atau hak maupun kewajiban kontinjensi negara terutama untuk penerimaan maupun pengeluaran yang melampaui masa satu tahun anggaran; dan (3) anggaran berbasis akrual akan memungkinkan perencanaan anggaran jangka panjang yang melebihi satu tahun anggaran.

Penerapan SAP dalam penyusunan laporan keuangan merupakan salah satu indikator pemberian opini oleh Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK-RI). Hal ini menunjukkan pentingnya penerapan SAP berbasis akrual pada penyusunan laporan keuangan pemerintah. Pemberian opini merupakan bentuk apresiasi dari BPK atas hasil pemeriksaan laporan keuangan, di samping memberikan rekomendasi lainnya.

Sebagai salah satu entitas pelaporan, pemerintah kota Solok juga mempunyai kewajiban menyusun laporan keuangan sesuai dengan peraturan yang berlaku yaitu dengan penerapan SAP berbasis akrual sebagaimana telah diatur

pada PP Nomor 71 Tahun 2010. Fakta yang terjadi di lapangan berdasarkan hasil pemeriksaan BPK atas laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) tahun anggaran 2012 kota Solok berhasil memperoleh opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP), namun mengalami penurunan opini pada tahun 2013 dan 2014, yaitu menjadi wajar dengan pengecualian (WDP). Dikutip dari pernyataan BPK (2015: 74), pada umumnya penurunan opini disebabkan entitas tidak menerapkan SAP seperti tahun sebelumnya.

Terkait dengan penerapan SAP berbasis akrual, pemerintah kota Solok telah mengeluarkan Peraturan Walikota (Perwako) Nomor 20 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntansi Pemerintah Kota Solok sebagai pedoman bagi aparatur pengelola keuangan dalam penyusunan laporan keuangan. Diharapkan, pemerintah kota Solok dapat melaksanakan penyusunan laporan keuangan yang sesuai dengan SAP. Dengan penerapan akuntansi berbasis akrual ini diharapkan kota Solok dapat memainkan peran yang lebih besar dalam hal menyediakan informasi keuangan untuk meningkatkan kinerja dan akuntabilitas sektor publik sehingga tercapai pengelolaan keuangan yang ekonomis, efisien, dan efektif.

Salah satu tantangan yang mempengaruhi keberhasilan penerapan SAP berbasis akrual menurut Simanjuntak (2010) dalam Sugiyanto (2014: 34) adalah tersedianya SDM yang kompeten dan andal di bidang akuntansi. Kompetensi SDM ini terkait kurangnya pemahaman aparatur terhadap akuntansi pemerintah daerah sehingga akan memperlambat penerapan PP Nomor 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintah (Fadlan, 2013: 87). Lebih dalam, Setyaningsih (2013: 2398) mengemukakan bahwa faktor penghambat SAP berbasis akrual yaitu fasilitas yang minim, pendidikan staf yang tidak sesuai,

kurangnya pengalaman, kurangnya sosialisasi dan tidak adanya insentif bagi pelaksanaan SAP yang baik bermuara pada rendahnya komitmen pimpinan sehingga mengakibatkan kurang dipertimbangkannya anggaran yang cukup untuk pelatihan dan sosialisasi.

Agar kontinuitas dan keberhasilan implementasi akuntansi akrual tetap terjaga, entitas pelaporan perlu mempersiapkan sumber daya manusia yang memahami akuntansi pemerintahan berbasis akrual dengan jumlah yang memadai dan terus memberikan pelatihan yang berkelanjutan (Ichsan, 2013: 57-58). Mimba (2013: 68-69) juga mengemukakan bahwa kendala penerapan akuntansi berbasis akrual diantaranya adalah keterbatasan pengetahuan akuntansi dan rotasi staf akuntansi yang dilakukan dalam waktu singkat. Keadaan ini menyulitkan staf akuntansi dalam beradaptasi dengan situasi dan regulasi baru terkait pelaporan keuangan.

Kebutuhan akan SDM yang kompeten di bidang akuntansi sangat terasa, mengingat saat ini merupakan masa awal perubahan penerapan akuntansi pemerintahan basis akrual penuh. Dengan adanya perubahan tersebut, aparatur pengelola keuangan dituntut untuk mengembangkan pemahaman di bidang akuntansi. Aparatur pengelola keuangan yang menguasai akuntansi pemerintahan sangat dibutuhkan dalam penyiapan dan penyusunan laporan keuangan yang wajib disusun secara tertib mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Oleh karena itu pemerintah daerah perlu secara serius menyusun perencanaan dan penempatan aparatur pengelola keuangan yang didukung dengan latar belakang pendidikan akuntansi, sering mengikuti pendidikan dan pelatihan, dan mempunyai pengalaman di bidang akuntansi/keuangan.

Badan Pemeriksa Keuangan (2015: 7) menyatakan pendapatnya tentang kesiapan pemerintah dalam pelaporan keuangan yang berbasis akrual bahwa penempatan aparatur pengelola keuangan pada pemerintah daerah tidak disesuaikan dengan bidangnya. BPK menemukan sebanyak 85 (77,98%) pemda melakukan penempatan pegawai pengelola keuangan tanpa mempertimbangkan tugas, fungsi dan kompetensi sebagai pengelola keuangan. Selain itu, sebanyak 96 (88,07%) pemda belum memiliki dan menerapkan kebijakan yang mengatur tentang mutasi dan promosi pegawai yang mendukung penerapan SAP berbasis akrual.

Mengingat pentingnya kebijakan penempatan aparatur pengelola keuangan dalam penerapan pelaporan keuangan pemerintah daerah berbasis akrual, pemerintah kota Solok dianggap perlu memperhatikan latar belakang pendidikan, pelatihan, dan pengalaman kerja pegawainya untuk meningkatkan pemahaman aparatur terhadap SAP berbasis akrual. Dengan adanya kebijakan ini diharapkan aparatur pengelola keuangan pemerintah kota Solok mampu meningkatkan pemahaman dalam melaksanakan SAP berbasis akrual dengan baik.

Dari uraian diatas, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaruh latar belakang pendidikan, pelatihan, dan pengalaman kerja terhadap tingkat pemahaman aparatur pengelola keuangan dalam mensukseskan penerapan SAP berbasis akrual pada pemerintah kota Solok. Penelitian ini menitikberatkan pada kesiapan SDM dengan mengkaji tingkat pemahaman aparatur pengelola keuangan yang dihubungkan dengan kebijakan dan strategi dalam perencanaan dan penempatan pegawai pengelola keuangan. Selain sebagai masukan bagi

pemeintah kota Solok untuk menyerap input dalam merencanakan dan menempatkan pegawai sesuai dengan kebutuhan, penelitian ini juga penting dilakukan karena proses penerapan basis akrual secara penuh dapat berjalan lebih cepat dengan memperhatikan kompetensi SDM di bidang akuntansi. Penerapan SAP berbasis akrual di Indonesia diharapkan dapat terlaksana sesuai dengan amanat PP No. 71 Tahun 2010.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut :

1. Apakah latar belakang pendidikan berpengaruh terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual aparatur pengelola keuangan pada pemerintah kota Solok?
2. Apakah pelatihan berpengaruh terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual aparatur pengelola keuangan pada pemerintah kota Solok?
3. Apakah pengalaman kerja berpengaruh terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual aparatur pengelola keuangan pada pemerintah kota Solok?
4. Bagaimana kebijakan penempatan aparatur pengelola keuangan pemerintah kota Solok dalam rangka mendukung penerapan SAP berbasis akrual berkaitan dengan latar belakang pendidikan, pelatihan, dan pengalaman kerja pegawai?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Pengaruh latar belakang pendidikan terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual aparatur pengelola keuangan pada pemerintah kota Solok.
2. Pengaruh pelatihan terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual aparatur pengelola keuangan pada pemerintah kota Solok.
3. Pengaruh pengalaman kerja terhadap tingkat pemahaman SAP berbasis akrual aparatur pengelola keuangan pada pemerintah kota Solok.
4. Kebijakan penempatan aparatur pengelola keuangan pemerintah kota Solok dalam rangka mendukung penerapan SAP berbasis akrual berkaitan dengan latar belakang pendidikan, pelatihan, dan pengalaman kerja pegawai.

1.4 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi peneliti, untuk menambah pengetahuan dan mengembangkan wawasan peneliti tentang tingkat pemahaman aparatur terhadap standar akuntansi pemerintahan berbasis akrual dalam penyusunan laporan keuangan pada pemerintah kota Solok.
2. Bagi instansi pemerintah, sebagai bahan informasi dan pertimbangan dalam penempatan aparatur pemerintahan dalam rangka meningkatkan kinerjanya.
3. Bagi peneliti selanjutnya, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu referensi dalam penelitian lebih lanjut.

